Deutscher Bundestag **Drucksache 19/699**

19. Wahlperiode 09.02.2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gesetzesentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Konsulargesetzes

A. Problem und Ziel

Die Richtlinie (EU) 2015/637 des Rates vom 20. April 2015 über Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung des konsularischen Schutzes von nicht vertretenen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern in Drittländern und zur Aufhebung des Beschlusses 95/553/EG (ABl. L 106 vom 24.4.2015, S. 1) ist bis zum 1. Mai 2018 umzusetzen.

B. Lösung

Die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/637 soll durch einen neuen Paragrafen (§ 9a) im Konsulargesetz erfolgen. Dieser Paragraf

- weitet in seinem Absatz 1 den persönlichen Anwendungsbereich der §§ 5 bis 7 und § 9 des Konsulargesetzes mit Ausnahme des § 6 Absatz 3 und des § 9 Absatz 2 und 3 des Konsulargesetzes auf Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, die im Drittland nicht vertreten sind, aus und
- sieht in seinen Absätzen 2 und 3 abweichende Auslagenerstattungsregelungen vor.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Es kommt nicht zu einem Erfüllungsmehraufwand aufgrund der Gesetzesänderung, da eine entsprechende Verwaltungspraxis bezüglich der im Drittland nicht vertretenen Unionsbürgerinnen und Unionsbürger schon seit langem besteht (siehe auch Begründung A. I.).

F. Weitere Kosten

Keine.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 9. Februar 2018

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Konsulargesetzes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Auswärtige Amt.

Der Bundesrat hat in seiner 964. Sitzung am 2. Februar 2018 beschlossen, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Konsulargesetzes[1)]

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Konsulargesetzes

Nach § 9 des Konsulargesetzes vom 11. September 1974 (BGBl. I S. 2317), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 39 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666) geändert worden ist, wird folgender § 9a eingefügt:

„§ 9a

Anwendung auf im Drittland nicht vertretene Unionsbürgerinnen und Unionsbürger

(1) Die §§ 5 bis 7 und § 9, mit Ausnahme des § 6 Absatz 3 und des § 9 Absatz 2 und 3, sind entsprechend auf Unionsbürgerinnen und Unionsbürger anzuwenden, die im Drittland nicht vertreten sind.

(2) Abweichend von § 5 Absatz 5 und § 6 Absatz 2 kann die Bundesrepublik Deutschland als hilfeleistender Mitgliedstaat der Europäischen Union (Mitgliedstaat) den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit die nicht vertretenen Unionsbürgerinnen und Unionsbürger besitzen, für die Auslagen in Anspruch nehmen.

(3) Die Bundesrepublik Deutschland erstattet einem Mitgliedstaat, der einem Deutschen Hilfe leistet, die Auslagen, sofern dieser Mitgliedstaat die Bundesrepublik Deutschland für die Auslagen in Anspruch nimmt. Der deutsche Hilfeempfänger ist der Bundesrepublik Deutschland zum Ersatz dieser Auslagen verpflichtet.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

[1)] Artikel 9a dieses Gesetzes dient der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/637 des Rates vom 20. April 2015 über Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung des konsularischen Schutzes von nicht vertretenen Unionsbürgern in Drittländern und zur Aufhebung des Beschlusses 95/553/EG.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Der Entwurf dient der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/637 des Rates vom 20. April 2015 über Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung des konsula-rischen Schutzes von nicht vertretenen Unionsbürgern in Drittländern und zur Aufhebung des Beschlusses 95/553/EG (ABl. L 106 vom 24.4.2015, S. 1).

Gemäß Erwägungsgrund (3) und (4) der Richtlinie (EU) 2015/637 konkretisiert diese das Grundrecht auf konsularischen Schutz im Sinne des Artikel 23 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) von nicht vertretenen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern als Ausdruck europäischer Solidarität und dient der Stärkung der Identität der Union sowie der wirksamen Zusammenarbeit zwischen den Konsularbehörden in Drittländern. Artikel 23 AEUV regelt, dass nicht vertretenen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern konsularischer Schutz unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörigen des Mitgliedstaates mit konsularischer Vertretung gewährt werden soll.

Der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/637 ist bis zum 1. Mai 2018 nachzukommen.

In Umsetzung des Beschlusses 95/553/EG der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 19. Dezember 1995 über den Schutz der Bürger der Europäischen Union durch die diplomatischen und konsularischen Vertretungen (ABl. L 314 vom 28.12.1995, S. 73) wurde Ende der 90er Jahre eine Verwaltungsvorschrift erlassen, auf deren Grundlage sich die Verwaltungspraxis etablierte, dass im Drittland nicht vertretene Unionsbürgerinnen und Unionsbürger die Hilfe der deutschen Konsularbehörden in Bezug auf Nothilfemaßnahmen in Anspruch nehmen können (mit entsprechender Auslagenerstattung). Nach einer Erhebung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) in Zusammenarbeit mit allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Mitgliedstaaten) gewährte Deutschland im Jahr 2015 in 107 von insgesamt weltweit 616 Konsularhilfefällen gegenüber nicht vertretenen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern konsularische Hilfe (umgekehrt haben in acht Fällen deutsche Staatsangehörige die konsularische Unterstützung anderer Mitgliedstaaten in Anspruch genommen). Dies bedeutet, dass im Schnitt jede zweite deutsche Auslandsvertretung pro Jahr einen Konsularhilfefall für nicht vertretene Unionsbürgerinnen und Unionsbürger übernimmt. Insgesamt fallen jährlich zwischen 60.000 bis 70.000 Konsularhilfefälle bei deutschen Auslandsvertretungen an.

Die innerstaatliche Umsetzung der Richtlinie durch Verwaltungsvorschriften ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union im Hinblick auf den „effet utile“ und den Publizitätsgrundsatz nicht ausreichend. Um den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern einen entsprechenden rechtlichen Anspruch zu gewähren, bedarf es daher einer gesetzlichen Regelung.

1. Entstehungsgeschichte der Richtlinie (EU) 2015/637

Mit der Richtlinie, siehe dort Erwägungsgrund (17), wird der bereits vom EAD und von den Delegationen der Union, vor allem in Krisensituationen geleistete unterstützende Beitrag im Einklang mit dem Beschluss 2010/427/EU des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (ABl. L 201 vom 3.8.2010, S. 30), insbesondere des Artikels 5 Absatz 10, vollständig anerkannt und weiter verbessert. Die Richtlinie (EU) 2015/637 konkretisiert den in den Artikeln 20 und 23 AEUV sowie in dem Artikel 46 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verbrieften Anspruch der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger auf konsularischen Schutz durch jeden anderen Mitgliedstaat auf sekundärrechtlicher Ebene. Die Kommission hat sich mit der Richtlinie (EU) 2015/637 ihrer Kompetenzen aus dem Vertrag von Lissabon zur Ausfüllung der Unionsbürgerschaft und zur Rechtsetzung im Bereich des konsularischen Schutzes (Artikel 23 AEUV) bedient.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

2. Allgemeines zum Inhalt der Richtlinie (EU) 2015/637

Das Ziel der Richtlinie (EU) 2015/637 ist die Erleichterung des konsularischen Schutzes für im Drittland nicht vertretene Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in Problemsituationen.

Außerdem sieht die Richtlinie (EU) 2015/637 eine, von der im Konsulargesetz festgelegten Auslagenerstattung, abweichende Regelung vor: Der Hilfe leistende Staat kann von dem Staat, dessen Staatsangehörigkeit die nicht vertretenen Unionsbürgerinnen und Unionsbürger besitzen, Erstattung der Auslagen verlangen. Der Staat, dessen Staatsangehörigkeit die nicht vertretenen Unionsbürgerinnen und Unionsbürger besitzen, kann im Rückgriff von Letzteren den Ersatz der erstatteten Auslagen verlangen.

Drittland im Sinne dieser Richtlinie ist jeder Staat, welcher nicht Mitgliedstaat der Europäischen Union ist.

Ein Mitgliedstaat gilt als in einem Drittland nicht vertreten, wenn effektiver konsularischer Schutz nicht gewährleistet ist, da entweder keine Botschaft oder kein Konsulat unterhalten wird oder im Einzelfall keine effektive Vertretung möglich ist.

3. Zu den einzelnen umgesetzten Vorschriften der Richtlinie (EU) 2015/637

Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2015/637 enthält den allgemeinen Grundsatz, dass die Botschaften und Konsulate der Mitgliedstaaten nicht vertretenen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern dieselbe Hilfe gewähren wie eigenen Staatsbürgern.

Gemäß Artikel 4 und 6 der Richtlinie (EU) 2015/637 gilt ein Bürger als nicht vertreten, wenn sein Herkunftsstaat im Drittland keine eigene Botschaft oder kein Konsulat unterhält oder wenn die Botschaft oder das Konsulat in einem konkreten Fall nicht in der Lage ist, konsularischen Schutz zu gewähren.

Artikel 9 der Richtlinie (EU) 2015/637 benennt unter anderem folgende Situationen, in denen Hilfe zu leisten ist: a) bei Festnahme oder Haft, b) als Opfer einer Straftat, c) bei einem schweren Unfall oder einer schweren Erkrankung, d) bei einem Todesfall, e) bei der Unterstützung und Rückführung in Notfällen, f) bei Bedarf an einem Rückkehrausweis gemäß Beschluss 96/409/GASP der im Rat vereinigten Vertreter der Regierung der Mitgliedstaaten vom 25. Juni 1996 zur Ausarbeitung eines Rückkehrausweises (ABl. L 168, S. 4).

Artikel 14 der Richtlinie (EU) 2015/637 regelt die Auslagenerstattung. Demnach verpflichten sich die Hilfe in Anspruch nehmenden Unionsbürgerinnen und Unionsbürger gegenüber dem Staat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, die Auslagen zu ersetzen. Der Hilfe leistende Staat kann von dem Staat, dessen Staatsangehörigkeit die nicht vertretenen Unionsbürgerinnen und Unionsbürger besitzen, Erstattung der Auslagen verlangen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Mit dem Entwurf wird das Konsulargesetz durch Einfügung des § 9a geändert. Dieser erklärt einzelne Fälle von Nothilfemaßnahmen auf nicht vertretene Unionsbürgerinnen und Unionsbürger für anwendbar und bestimmt eine andere Auslagenerstattung, als das deutsche Konsulargesetz sie vorsieht.

Bislang galt nach dem Wortlaut der §§ 5 bis 7 und § 9 des Konsulargesetzes der konsularische Schutz grundsätzlich nur für deutsche Staatsangehörige.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Änderung des Konsulargesetzes ergibt sich aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf dient der Umsetzung eines europäischen Rechtsinstruments und ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar. Der Entwurf ist auch mit den völkerrechtlichen Verträgen, welche die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Wesentliche Änderungen durch den Gesetzesentwurf sind nicht ersichtlich, da bereits eine Verwaltungspraxis dahingehend besteht, dass im Drittland nicht vertretenen Unions-bürgerinnen und Unionsbürgern konsularische Hilfe in Notfällen gewährt wird.

2. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

3. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Entwurf steht im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

4. Erfüllungsaufwand

Keiner.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Keine.

VII. Befristung; Evaluierung

Keine.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Konsulargesetzes)

§ 9a des Konsulargesetzes in der Fassung dieses Entwurfs dient der Regelung des konsularischen Schutzes von im Drittland nicht vertretenen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern in Notsituationen.

Durch diesen werden die §§ 5 bis 7 und § 9 des Konsulargesetzes mit Ausnahme des § 6 Absatz 3 sowie des § 9 Absatz 2 und 3 des Konsulargesetzes auf im Drittland nicht vertretene Unionsbürgerinnen und Unionsbürger für anwendbar erklärt.

Darüber hinaus wird eine von § 5 Absatz 5 und § 6 Absatz 2 des Konsulargesetzes abweichende Auslagenerstattung geregelt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

I. Regelungsinhalte

Insbesondere regeln die §§ 5 bis 7 und § 9 des Konsulargesetzes folgende einzelne konsularische Aufgaben und Befugnisse:

1. § 5 Hilfeleistung an einzelne

   § 5 des Konsulargesetzes regelt die Hilfeleistung an einzelne, die sich in einer Notlage befinden.

2. § 6 Hilfe in Katastrophenfällen

   § 6 des Konsulargesetzes regelt die Hilfe und den Schutz von Geschädigten und Bedrohten bei Naturkatastrophen und vergleichbaren Ereignissen.

3. § 7 Hilfe für Gefangene

   § 7 des Konsulargesetzes regelt die Betreuung von Untersuchungs- und Strafgefangenen und die Vermittlung von Rechtsschutz an jene.

4. § 9 Überführung Verstorbener und Nachlassfürsorge

   § 9 des Konsulargesetzes regelt die Überführung Verstorbener und die Nachlasssicherung im Falle, dass die Berechtigten nicht vor Ort sind oder nicht ermittelt werden können.

II. Ausnahmen

Im Einzelnen sind folgende Vorschriften von der Anwendung auf nicht vertretene Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ausgenommen:

1. § 6 Absatz 3 des Konsulargesetzes

§ 6 Absatz 3 des Konsulargesetzes regelt, dass die Konsularbehörden eine Liste der in ihrem Konsularbezirk ansässigen Deutschen und anderer Schutzbefohlener sowie ihrer Familienangehörigen erstellen sollen. Die Regelung des § 6 Absatz 3 des Konsulargesetzes ist nicht auf im Drittland nicht vertretene Unionsbürgerinnen und Unionsbürger anwendbar, da Erwägungsgrund (20) der Richtlinie (EU) 2015/637 vorsieht, dass die Staaten, dessen Staatsangehörigkeit die nicht vertretenen Unionsbürgerinnen und Unionsbürger besitzen, sämtliche verfügbaren und wichtigen Informationen zu ihren Bürgerinnen und Bürgern dem Hilfe leistenden Staat bereit stellen sollen. Insofern obliegt es nicht dem Hilfe leistenden Staat, eine Liste mit den im Konsularbezirk nicht vertretenen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern zu führen.

2. § 9 Absatz 2 und 3 des Konsulargesetzes

§ 9 Absatz 2 des Konsulargesetzes regelt die Nachlasssicherung im Falle, dass die Erben abwesend oder unbekannt sind. § 9 Absatz 3 des Konsulargesetzes regelt die Verwahrung des Nachlasses, im Falle dass die Erben oder Berechtigten nicht ermittelt werden können.

§ 9 Absatz 2 und 3 des Konsulargesetzes sind nicht auf im Drittland nicht vertretene Unionsbürgerinnen und Unionsbürger anwendbar, da die Nachlasssicherung nicht mit den in Artikel 9 der Richtlinie (EU) 2015/637 aufgeführten typischen Situationen vergleichbar ist. Dabei handelt es sich um Notfälle, unter anderem Gefahr für Leib oder Leben. Die Nachlasssicherung dagegen dient der Sicherung zivilrechtlicher Ansprüche der Erben.

Dies entspricht auch Erwägungsgrund (15) der Richtlinie (EU) 2015/637. Danach sollte der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit die nicht vertretenen Unionsbürgerinnen und Unionsbürger besitzen, für die Kontakte hinsichtlich der Unterrichtung der Angehörigen über den Todesfall und den Vorkehrungen in Bezug auf die sterblichen Überreste des Verstorbenen zuständig sein. Daher muss sich der Hilfe leistende Mitgliedstaat erstrecht keiner Nachlasssicherung annehmen, welche von der Richtlinie (EU) 2015/637 auch nicht vorgesehen ist.

III. Auslagenerstattung

In § 5 Absatz 5 und § 6 Absatz 2 des Konsulargesetzes, der auf § 5 Absatz 5 des Konsulargesetzes verweist, ist die Auslagenerstattung geregelt. Danach kann die Erstattung der Auslagen direkt von demjenigen verlangt werden, dem Hilfe geleistet wird.

Gemäß § 9a Absatz 2 des Konsulargesetzes, welcher Artikel 14 Absatz 2 Satz 1 der Richtlinie (EU) 2015/637 umsetzt, kann der hilfeleistende Mitgliedstaat nunmehr den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Hilfeempfänger besitzt, für die Auslagen in Anspruch nehmen. Gleichermaßen erstattet gemäß § 9a Absatz 3 Satz 1 des Konsulargesetzes die Bundesrepublik Deutschland dem Hilfe leistenden Mitgliedstaat die Auslagen.

Gemäß § 9a Absatz 3 Satz 2 des Konsulargesetzes und in Umsetzung von Artikel 14 Absatz 2 Satz 3 der Richtlinie (EU) 2015/637 kann die Bundesrepublik Deutschland von dem Deutschen, der die Hilfe eines Mitgliedstaats in Anspruch genommen hat, Ersatz der Auslagen verlangen, für die die Bundesrepublik Deutschland von dem Hilfe leistenden Mitgliedstaat in Anspruch genommen wurde.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Richtlinie (EU) 2015/637 muss gemäß Artikel 17 spätestens bis zum 1. Mai 2018 umgesetzt werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.